Der Preußische Staatsrat seine Entwicklung und seine Rechte.

Auszug

aus der

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen Juristischen Fakultät der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Alexander Frhr. v. Dörnberg
Referendar aus Darmstadt.

Berichterstatter: Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Felix Genzmer.

Marburg
R. Friedrich's Universitäts-Buchdruckerei (Inhaber Karl Gleiser)
1925.

Einleitung.

Von der Notwendigkeit in einem geordneten Staat eine oberste Zentralstelle der Staatsverwaltung zu besitzen und die verschiedenen Möglichkeiten ihrer Gestaltung.

I. Der alte Preußische Staatsrat.

a) Von 1808 bis zum März 1848.

Die ersten Verordnungen, die Reformpläne Steins und die Nichtdurchführung der Stein'schen Pläne. Verordnung vom 27. Oktober 1910: Der Staatsrat hat keine Verwaltung. — Erweiterung und Einschränkung der Befugnisse des Staatsrats.

b) Von 1848 bis zur Revolution.

Wiederbelebung des Staatsrats 1852; verfassungsrechtliche Bedenken gegen seine Wiederherstellung. — Die Verordnung vom 6. Januar 1848: Der König macht keinen Gebrauch vom Staatsrat. — Bismarck's letzter Wiederbelebungsversuch, kurze Tätigkeit, erneutes Erlahmen und Auflösung durch die Revolutionsereignisse.

II. Vorschläge und Pläne zur Bildung eines höchsten Verwaltungs- und Gesetzgebungsorgans neben dem Landtag.

a) Reichsrat und Finanzrat als Vorbilder.

Die Macht der Parlamente; Aufgabe, Rechte und Zusammensetzung des Finanzrats. — Die Bewilligungsfreudigkeit des Parlaments. — Rechte des Reichsrats und Vergleich mit dem Bundesrat. — Die Stellung des Landtags gegenüber dem Staatsministerium, die Schwierigkeiten der Auflösung des Landtags und die Schwerfälligkeit des Volksentscheids.

b) Der selbständige Faktor.

1. Landtagspräsident.

Ein selbständiger Faktor ist neben dem Landtag notwendig. Konnte der Landtagspräsident hierfür in Betracht kommen? Seine Rechte: Ministerberufung und Landtagsauflösung. Der Landtagspräsident keine geeignete Persönlichkeit, da zu sehr im Getriebe der Parteien.

2. Staatspräsident.

Ein Preußischer Staatspräsident. — Die Einheit des Staates wird durch einen Staatspräsidenten gegenüber der Vielheit der Minister erhalten. Bedenken: Reibungen mit Reichsbehörden und dem Reichspräsidenten, nicht genügend großer Aufgabenkreis. — Erhaltung der Einheit Preußens auch ohne Staatspräsident möglich.

c) Vorschlag der Bildung eines selbständigen Staatsrats.

1. Artikel 74 und 69 der Reichsverfassung.

Kein demokratischer Staat mit nur einem Parlament! Aehnliche Aufgaben wie Finanzrat, die Bestimmungen über den Reichsrat sind anzuwenden. Grundlegend sollen Artikel 74 und 69 der Reichsverfassung sein. Einspruchsrecht gegen Landtagsgesetze und Begutachtung der Regierungsvorlagen. — Geringe Mitgliederzahl, keine berufsständische Zusammensetzung, aber auch keine Wahl nach Landtagswahlrecht.

2. Die Absplitterungsgefahr in Preußen.

Drohende Absplitterungsgefahr erfordert die Beteiligung der Provinzen an der Regierung, einzige Möglichkeit Preußen zusammen zu halten. — Im Osten und Westen Preußens Klagen über die fehlende Beteiligung an den Regierungsgeschäften. — Die Gefahr der Absplitterung in Wirklichkeit nicht so groß: Ausfall der Wahlen in Hannover!

III. Vorschläge und Pläne über die Zusammensetzung des Staatsrats.

Geringe Mitgliederzahl, jede Provinz gleiche Grundzahl, für je 500 000 Stimmen ein Vertreter. — Zusammensetzung wie Finanzrat wurde abgelehnt; direkte und geheime Wahl nicht anwendbar, dagegen Wahl durch die Provinziallandtage, die selber nach dem Grundsatz des Landtagswahlrechts zu wählen sind.

IV. Das Ergebnis der Beratungen, die Befugnisse des Staatsrats und die Rechte seiner Mitglieder.

A) Vom retardierenden Moment und vom Einspruchsrecht nach Art. 42 P. V.

Die Auslegung der Bezeichnung „der retardierende Faktor". — Wähler, Abgeordneter, Minister. — Das Retardieren der Gesetze für den Staatsrat kaum möglich. — Vergleiche mit dem Reichsrat. — Nicht retardierendes Element, sondern regulierender, balancierender Einfluß auf den Landtag. Artikel 42 P. V. — Die Rechte des Staatsrats gegenüber dem Landtag. — Das Einspruchsrecht des Reichsrats. Unbillige Lösung bei Gegensätzlichkeit von Staatsrat zu Landtag. —

Das Einspruchsrecht des Staatsrats bei Finanzangelegenheiten. — Die Zustimmung bezw. Aeußerung des Staatsrats notwendig.

B) Der verfassungsrechtliche Streit zwischen Staatsrat und Staatsministerium.

1. Auffassung und Auslegung des Artikels 40 der Preußischen Verfassung.

Anteil des Staatsrats an der Verwaltung nach Artikel 40 Abs. 1. — Staatsrat und Staatsministerium fassen den Artikel 40 verschieden auf. — Gutachten Stier-Somlo. — Anrufung des Staatsgerichtshofes durch den Staatsrat. — Selbständiges Recht des Staatsrats und selbständige Pflicht des Staatsministeriums. — Objektives und subjektives Recht. — Der Begriff „Staatsgeschäfte". — Weder hat das Staatsministerium allein die Staatsgeschäfte zu bestimmen, die dem Staatsrat vorzulegen sind, noch kann der Staatsrat jedesmaligen Meinungsaustausch zwischen Staatsrat und Staatsministerium verlangen. — Das Staatsministerium ist als Ganzes zur Auskunft verpflichtet, im Reich jeder Reichsminister.

2. Welche Rechte stehen dem Staatsrat bei Erlaß von Notverordnungen zu?

Einbringung von Gesetzesvorlagen durch das Staatsministerium, Begutachtung des Staatsrats. — Nach welchen Gesichtspunkten ist die Verfassung auszulegen? Nach Wortlaut und Sinn, nicht nur nach den Protokollen der verfassuugsgebenden Versammlung. — Kritik an Stier-Somlo. Stier-Somlos und des Staatsministeriums Auffassung von Zweck und Ziel des Staatsrats. Sind Notverordnungen vor Erlaß dem Staatsrat vorzulegen. Nein, da hier besonderer Gesetzesweg vorgeschrieben, auch kein genügender Anhalt im Gesetz. Ebenso keine Begutachtung, wenn die Notverordnung bei nächstem Zusammentritt dem Landtag vorgelegt wird. — Dem Staatsrat steht das Einspruchsrecht gegen eine vom Landtag genehmigte Notverordnung nicht zu. Kein normaler Akt der Gesetzgebung. — Staatsrat und Notverordnung völlig verschiedene Gebiete.

3. Was gehört zum verfassungsmäßigen Zustandekommen eines Gesetzes?

Artikel 29 und 60 der Preußischen Verfassung, Voraussetzungen eines verfassungsmäßigen Zustandekommens. — Auffassung des Staatsministeriums. — Umgehung des Artikels 40 Abs. 2. — Landtag und Staatsministerium gegen den Staatsrat. Prüfung des verfassungsmäßigen Zustandekommens der Gesetze durch Staatsministerium und ordentliche Gerichte. — Die gutachtliche Aeußerung des Staatsrats gehört zu den Voraussetzungen eines verfassungsmäßigen Zustandekommens.

4. Das Recht der Gesetzesinitiative.

Das Recht der Gesetzesinitiative für die gedachte Tätigkeit des Staatsrats unbedingt notwendig. — Entgegengesetzte Ansicht unrichtig, da sonst Einspruchsrecht zwecklos.

5. Die Anwendungsfälle des Artikel 40 Abs. 4.

Die Bestimmungen des Artikels 40 unklar. Was versteht man unter Ausführungsvorschrift? Rechts- und Verwaltungsvorschriften. — Der Begriff der organisatorischen Anordnungen. — Die Verordnung des Justizministers über die vorläufige Aenderung der Gerichtsbezirke und über die Dienstverhältnisse der Justizsekretäre. — Die Anwendung von Artikel 40 Abs. 2 und 4 auf diese Verordnungen.

6. Die Rechte des Staatsrats im Verhältnis zu den Rechten von Reichsrat und Landtag.

Der Landtag hat andersartige und umfassendere Rechte als der Staatsrat. Der Reichsrat hat ähnliche und umfassendere Rechte als der Staatsrat. — Der Staatsrat wirkt nicht bei der Ministerberufung, nur begrenzt bei der Landtagsauflösung mit.

C) Wahl und Zusammensetzung des Staatsrats.

Die Zahl der Vertreter, das Staatsministerium stellt die Anzahl der Vertreter jeder Provinz fest, verschiedene Wahlkörper. Voraussetzung der Wählbarkeit, der Grundsatz der Inkompatibilität, keine Wahlperiode. Allmähliche Erneuerung der Mitglieder des Staatsrats und die Wahlgesetze für den Staatsrat.

D) Von den Rechten und Pflichten der Staatsratsmitglieder.

1. Die Stellvertretung im Staatsrat.

Vom Verlust und Ausschluß des Stimmrechts. Besondere Regelung der Stellvertretung im Staatsrat. Mitglied, Stellvertreter, Ersatzmann.

2. Annahme der Wahl und Erlöschen des Mandats.

Ausdrückliche Annahme der Wahl notwendig. Erlöschungsgründe: Niederlegung (ausdrücklicher Beschluß des Staatsrats), Annahme eines Landtagsmandats, Neuwahlen &c.

3. Die Bindung und die Immunität der Mitglieder des Staatsrats.

Staatsratsmitglieder sind nicht an Aufträge und Weisungen gebunden. — Die Möglichkeit einer rechtlichen oder tatsächlichen Bindung. — Annahme von Instruktionen gegen Geld. — Die Rücksicht auf das

Volkswohl. Amt — Tätigkeit. Staatsratsmitglieder keine Beamten. Verantwortungsfreiheit, beschränkte Immunität, keine Immunität im Sinne von Artikel 37 und 38 der Reichsverfassung. — Maßregelung der Staatsratsmitglieder nur im Staatsrat möglich. — Pflichten der Mitglieder.

4. Abstimmung und Beschlußfähigkeit.

Einmalige Einberufung durch das Staatsministerium. Selbstversammlungsrecht. — Gründe für die Einberufung. — Beschlußfähigkeit, gesetzliche und tatsächliche Hälfte der Mitglieder. — Abstimmung, einfache Mehrheit, keinerlei qualifizierte Mehrheit, namentliche Abstimmung in zwei Fällen: Ausschluß der Oeffentlichkeit und Anrufung des Volksentscheids zwecks Landtagsauflösung.

V. Die staatsrechtliche Stellung des Staatsrats im Aufbau des Preußischen Staates und sein Verhältnis zu den obersten Reichs- und Staatsorganen.

a) Der Staatsrat ist keine Behörde.

Welche Bezeichnung kann man für den Staatsrat treffen: Behörde, Parlament, selbständiges Staatsorgan. — Keine Behörde, da grundlegender Unterschied. — Amt eines Staatsratsmitgliedes, Tätigkeit eines Abgeordneten.

b) Der Staatsrat ist kein Parlament.

Definition des Parlaments, der Staatsrat erfüllt nicht die Voraussetzungen eines Parlaments. Aehnlichkeit mit dem Landtage, trotzdem kein Parlament, innerer Unterschied. — Die verfassungsgebende Versammlung hat im Staatsrat ausdrücklich kein Parlament erkannt. Wie werden Staatsratsmitglieder der richterlichen Verfolgung entzogen, Rechtsfragen?

c) Der Staatsrat ein eigenes, selbständiges Organ, äußerliche Aehnlichkeit und innere Gleichheit mit dem Reichsrat.

Artikel 60 der Reichsverfassung und Artikel 31 der Preußischen Verfassung. Der Staatsrat ist also ein dem Reichsrat ähnliches, selbständiges und höchstes Staatsorgan.